Better Pensions for Canadians

Focus on Women

©Minister of Supply and Services Canada 1982

Cat. No. CP 45-29/1982E

ISBN 0-662-52053-X

Government of Canada Gouvernement du Canada

Introduction

Many Canadians — particularly women — have expressed concern over the adequacy and fairness of the retirement income system. In response to these concerns, the Government of Canada is putting forward for discussion and debate a number of proposals for reform. These proposals will be referred to a Parliamentary Committee where all interested parties and the public at large will have the opportunity to express their views.

The government invites all Canadians to study and discuss these suggested initiatives, and to recommend ways in which they might be improved. It is only through the co-operative efforts of all Canadians that the full diversity of circumstances can be taken into account and the desirability of the proposals properly judged.

Pension Problems Of Women

Providing adequate retirement income for women is a major challenge in the current round of pension reform. While pension plans have few provisions that discriminate overtly against women, their design results in women receiving disproportionately low benefits.

In comparison to men, women in paid employment:

- are less frequently covered by employer-sponsored pension plans — just over one-third are plan members at any given time. In part, this low coverage

results from the tendency of women to work for smaller, non-unionized employers and to work part-time (almost three-quarters of part-time workers are women). As well, women tend to be employed in low wage industries and occupations where employers are least likely to offer pension plans;

- are more likely to lose any private pension protection because of poor pension portability and higher job mobility;
- generally earn less — the average female employee earns 58% of the average male's salary and this discrepancy has not changed in recent years. Women receive smaller pension benefits as a result;
- are more disadvantaged by the lack of indexing for inflation in employer-sponsored pension plans because the value of benefits deteriorates more substantially over the longer average lifespan of women.

These deficiencies have become increasingly evident with the major increase in recent years in women's participation in the labour force.

In addition, there are a number of ways in which current pension plans do not recognize the equal contribution that women make to a marriage partnership, whether or not they are in paid employment. Current pension plans and tax assistance are also not appropriate to the work patterns typical of many women. Among these shortcomings:

- Employer pension benefits generally are not split upon divorce or separation, nor are they valued

fairly in many divorce settlements. This is increasingly important since one in three marriages now ends in divorce.

- Virtually all pension plans, including the Canada and Quebec Pension Plans (CPP/QPP), were designed to guarantee greater benefits to the contributor, who is more often a male, than to a surviving spouse, who is more often a female.
- Few employer-sponsored pension plans provide satisfactory survivor benefits; both the Canada and Quebec Pension Plans and some private plans terminate benefits if a survivor remarries.
- Women outside of the paid work force are not generally covered against disability, nor are their spouses protected in case they die.
- Women typically bear a greater share of the responsibility for child-rearing and, particularly when their children are young, tend to have lower participation in paid employment. Participation in pension plans is lower as a result. As well, the current limits on tax-deductible contributions to Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) do not provide sufficient flexibiiity for many to make up in later years for earlier periods of reduced saving for retirement.

As a consequence of the situation described above, many women have limited pension protection and accordingly must rely to a greater extent on public programs. It is generally recognized that the level of income guaranteed by the federal Old Age Security and Guaranteed Income Supplement programs for the elderly is inadequate in the case of single pensioners, most of whom are women.

Is The Outlook For Women Improving?

It is sometimes argued that the situation of women will become less serious as more and more women join the labour force, remain in it longer, and earn better pensions in their own right. Pension benefits of women will also increase as a result of the maturing of employer-sponsored pension plans and the Canada and Quebec Pension Plans. While these points are valid, the effects on women will not be as dramatic as some envision. This may be illustrated by considering the situations of three hypothetical women — currently aged 80, 55 and 30.

The 80 year-old woman will probably have had few if any years in paid employment. Neither she nor her husband will, by reason of age, have received benefits from the Canada or Quebec Pension Plan — and neither are likely to have belonged to employer-sponsored pension plans. Even if either of them had done so, the value of the benefits would be very low and would have declined because of inflation. If she is a widow, no survivor benefits would likely have been payable to her in any event. The value of life insurance and other savings set aside for retirement will also have dwindled because of inflation, and she will most likely receive little income other than Old Age Security and Guaranteed Income Supplement benefits.

A woman now 55 will probably be better off than the 80 year-old woman, though only marginally so, by the time she reaches age 65. She may have worked for a

few years but she probably will not receive large retirement benefits in her own right, either from the Canada or Quebec Pension Plan or an employer-sponsored pension plan. Only about a third of women now aged 55-64 are in paid employment. There is a good chance that her husband will receive some private pension income. This will help maintain her living standards while he is alive. But if he dies, his pension plan is unlikely to have survivor benefits. This will result in a severe decline in her income and she will have to rely on a survivor benefit from the CPP/QPP, Old Age Security, and the Guaranteed Income Supplement if, as is likely, private savings were not large.

What about a 30 year-old who expects to retire around the year 2015? While she will obviously find it difficult to forecast the future with any degree of certainty, under the current pension system she too will probably have serious difficulties in retirement. She may expect to spend most of her pre-retirement years in paid employment but, unless major changes in the labour market occur, the jobs she holds will tend to be in relatively low wage industries or occupations, and often part-time. She will probably not be covered by an employer-sponsored pension plan and hence will not receive significant private pension income in her own right. Changing jobs will likely prevent her from building up pension credits even if she is covered by an employer-sponsored pension plan. Since pension credits are not recognized as family assets in most instances, if her marriage breaks down, generally the pension benefits will go to the husband. For on-going marriages, poor survivor benefits mean that she will not receive a fair share of credits on his death. Against this, she could,

however, receive a higher CPP/QPP retirement benefit in her own right as well as CPP/QPP survivor benefits.

In summary, a 30 year-old woman will be better off than her older counterparts at retirement because of her higher CPP/QPP benefits. However, because of shortcomings in employer-sponsored pension plans and the difficulties in saving for retirement, she can still face a considerable decline in her living standards when she retires.

The Proposals For Reform

In *Better Pensions for Canadians* the Government of Canada puts forward for public discussion and debate a number of proposals addressing the shortcomings of the retirement income system. If these proposals were implemented by all governments, the prospects for today's women after retirement would brighten considerably.

These proposals are based on the following principles:

- Elderly Canadians should be guaranteed a reasonable minimum level of income.
- The opportunities and arrangements available to Canadians to provide for their retirement should be fair.
- Canadians should be able to avoid serious disruption of their pre-retirement living standards upon retirement.

The Government of Canada recognizes that the income guaranteed by Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement to some elderly Canadians, particularly women, is inadequate. The government will improve the situation of these pensioners as soon as resources permit. This initiative would especially benefit the many women who, both now and in the future, have to rely on these programs.

Of particular importance to women who are not yet retired would be reforms that flow from the principle of fairness. Earned pension credits could be treated as assets belonging to workers and, moreover, they could be regarded as joint *family* assets. This would ensure that spouses are treated as equal partners, with both receiving their fair share of pension benefits.

Employer-sponsored pension plans could be required to:

- vest pension credits after two years (employees would become entitled to benefits from employer contributions as well as any of their own);
- enable employees who change jobs to transfer pension credits (pensions would become portable);
- split pension credits accumulated during marriage between the spouses, upon marriage breakdown, as determined by a court order or a divorce or separation agreement. A similar provision for RRSPs will shortly be in force;
- provide benefits with significant inflation protection;

- pay retirement/survivor benefits over the lives of both spouses. In the event of death prior to retirement, survivors would be able to acquire the full value of the earned pension credits of their spouses;
- continue survivor benefits in the event of remarriage;
- disclose more information on benefits and the plan's financial status to both the plan member and his or her spouse.

In addition, all regular part-time as well as full-time employees working for employers with pension plans could be required to join.

Another initiative that should be considered would be to require that money purchase pension plans ensure that the annuities purchased would provide an equal stream of benefits for both men and women, as is already the case with defined benefit plans. Currently women receive lower monthly benefits because, on average, they live longer than men.

The Government of Canada is putting forward for discussion other proposals that would help both women and men to accumulate resources for retirement. These are described in *Better Pensions for Canadians*.

Registered Pension Accounts (RPAs) could be introduced to enhance pension portability. RPAs would be similar to RRSPs but no withdrawals would be permitted before retirement. Each individual would be able to have an RPA under his or her own control which could be moved from one financial institution to another.

A system of fairer and more comprehensive limits on tax-deductible contributions could be instituted in order to provide greater flexibility for people who start to save for retirement relatively late in their working careers, and for those with long periods out of the work force. For those wishing to contribute to a spouse's retirement savings, some additional scope for tax-deductible contributions could be allowed.

These reforms of the employer-sponsored pension system and tax-assisted retirement savings would be of greater benefit to younger women, allowing them to build better pensions in their own right. Married women would acquire a fair share of their spouse's pension credits in case of marriage breakdown or death of the spouse.

The Government of Canada is also putting forward for discussion several proposals for changes in the CPP which the Government of Quebec could also incorporate in the QPP. Important changes, from the point of view of women, could include:

- the implementation of the child-rearing drop-out provision, enabling a parent to stay at home to raise children under age seven without losing CPP credits (the QPP already permits this now but the Government of Ontario has so far vetoed its implementation in the CPP);
- raising the maximum earnings covered by the Canada and Quebec Pension Plans more quickly than currently legislated to the level of the average industrial wage.

Other changes in the CPP should also be considered:

- credit-splitting, which is now allowed in the case of divorce, could be extended by recognizing pension credits as joint assets. Pension credits could be split, assigning half of each spouse's pension credits to the other spouse in case of a separation of at least three years, when either spouse dies, when the younger spouse reaches 65, or when either spouse becomes disabled;
- the current benefits for survivors over age 65 could be replaced by a lifetime continuing pension equal to 60% of a deceased spouse's retirement pension after the benefits had been split. This would effectively result in a pension equal to 80% of previous combined CPP income. As well, benefits could continue after remarriage and combined retirement and survivor pensions could exceed the current ceiling of a maximum retirement benefit;
- for surviving spouses under age 65, consideration could be given to replacing the current benefit structure with a two-part benefit consisting of a short-term bridging benefit — to help the survivor adjust to the new situation — and a continuing pension. There are many possible benefit structures for such younger survivors and the government urges interested parties to make their views known on the best one to adopt.

Although all of the above proposals would benefit women generally, they do not address directly the very low coverage of women by employer-sponsored pension plans. To extend coverage to these women in particular,

an expansion of mandatory earnings-related pension plans, whether in the public or private sector, could be considered. On this complex and contentious issue there is clearly no consensus among Canadians. The Governments of Ontario and British Columbia — as well as nine business organizations which issued the "Business Consensus on Pension Reform" in August 1982 — have suggested that no expansion of mandatory pensions is required at this time. On the other hand, the Canadian Labour Congress and the National Action Committee on the Status of Women have called for a significant increase in the size of the Canada and Quebec Pension Plans. The expansion of mandatory pension arrangements is the fundamental issue that all Canadians and the Parliamentary Committee are asked to address.

Homemakers' Pensions

A number of other approaches have been suggested to increase pensions for spouses — particularly homemakers who are not in the paid work force. The government has not, however, seen alternatives which are free of important shortcomings. For example, to supplement the basic Old Age Security benefit, many have proposed contributions to the CPP/QPP made either directly by homemakers or on their behalf. One particular suggestion is that mandatory contributions based on half the average wage be paid by a higher earning spouse for the spouse who has no earnings or earnings below that level. However, this proposal would create serious inequities. Most housework is done by women, whether or not they

are members of the paid work force. Accordingly, it would be unfair for either CPP/QPP contributors generally or spouses to finance benefits in respect of housework for women who stay at home but not to do so for homemakers who also participate in the paid work force.

Furthermore, the role of pension plans is to offset the loss of employment earnings for individuals and couples when they retire. That is the reason, for instance, why no pension contributions are allowed in respect of investment income — no sharp reduction in the flow of this type of income occurs upon retirement. Similarly, housework and other tasks of economic value which individuals and couples perform for themselves do not end abruptly upon retirement from the paid work force. Thus, pension plans cannot reasonably be expected to treat such work as pensionable service.

A mandatory scheme such as the one suggested could more than double contributions to the Canada and Quebec Pension Plans by most single-earner couples. Many couples would have difficulty making these contributions, particularly when contribution rates rise, as they must, to pay for the benefits currently promised; the immediate basic needs of many couples and their children would then suffer.

One objective of such proposals is to give homemakers pensions in their own right. Yet this could be achieved by the pension splitting proposals for the public and private pension plans, the proposal to spread retirement benefits of employer-sponsored pension plans over the lives of both spouses, and the proposal to restructure

benefits in the CPP and QPP. These proposals are based on the view that pensions are joint family assets and that the living standards of both spouses need to be protected. Homemakers would be among the major beneficiaries of pension reform along the lines discussed above.

Pension protection for homemakers could be offered under the Canada and Quebec Pension Plans on a voluntary basis. If this were done, the required contributions and potential benefits for a particular individual or couple would be the same as if the protection were mandatory. Women, however, would have virtually no guarantee that these contributions would be made; they would remain dependent on their husbands. In many if not most cases, it is likely that the earning spouse would choose not to make the contributions. Thus, many spouses would be left with no more protection than they have now. Only those with a high income spouse would be likely to benefit. As an alternative, a new retirement savings vehicle, the Registered Pension Account, and a system of fairer and more comprehensive limits on tax-assisted retirement saving, as discussed above, could allow greater flexibility for voluntary contributions to a spouse's RPA than is now the case with RRSPs.

Conclusion

The Government of Canada is putting forward for discussion and debate proposals to reform both employer-sponsored pension plans and the Canada and Quebec Pension Plans, and proposals to make changes to the Income Tax Act that would widen opportunities for

retirement saving. If enacted by the federal and provincial governments, these proposals would significantly improve the situation of women in retirement. However, it must be recognized that the earnings-related pension entitlements of women would still be affected by the continuing concentration of women in low wage industries and occupations and by the wage differentials between men and women. Solutions to these problems, which are not pension problems per se, should continue to be vigorously sought.

The Government of Canada intends to improve the situation of the elderly living on insufficient income as soon as resources permit. Older women who now rely heavily on public programs will be helped substantially.

The Government of Canada is also putting forward other proposals for improvements in pension arrangements that would benefit women. These include proposals for earlier vesting of benefits under employer-sponsored pension plans; to allow benefits to be portable; to protect benefits from inflation; and to recognize the rights of spouses by splitting pension credits upon marriage breakdown, paying survivor benefits, and disclosing more information to both spouses. Money purchase pension plans could be required to ensure equal benefits for both men and women. Greater flexibility could be given individuals wishing to make contributions to the Registered Pension Accounts of their spouses. There could also be greater scope for retirement saving by those who can only start late in their working life or by those who reduce their attachment to the labour force for a period; the self-employed and women could expect

to gain the most from such an initiative. Employers with pension plans could be required to cover full and part-time employees.

Several changes to the earnings-related public pension plans are described in *Better Pensions for Canadians*. These would aid women who are not yet retired. Specific improvements to be discussed with the public and considered by the Parliamentary Committee include better survivor benefits and the extension of credit-splitting to enable both spouses to participate fully in the CPP. The ratification of the child-rearing drop-out provision will continue to be pursued with the Government of Ontario.

More broadly, there is no consensus on the issue of expansion of mandatory pension arrangements. This is the fundamental question to be addressed by the Parliamentary Committee and all Canadians.

Most of the proposed changes cannot be implemented unilaterally by the Government of Canada. Provinces have jurisdiction over the employer-sponsored pension plans of about 90% of the labour force, while federal jurisdiction covers the remaining 10%. The federal government and two-thirds of the provinces with two-thirds of the population must approve changes to the Canada Pension Plan. The Government of Quebec is, of course, responsible for the Quebec Pension Plan.

The pension issue has been the subject of intensive study across Canada. Now the federal government is putting forward specific proposals for discussion and debate. All interested Canadians are invited to review

these proposals, to consider them in the light of their particular circumstances, to assess the costs and benefits, and to make their views known to the Parliamentary Committee.

The Government hopes that all Canadians will work together to provide better pensions for the women of Canada.

De meilleures pensions pour les Canadiens

La part des femmes

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

Nº de cat. CP 45-28/1982-1E

ISBN 0-662-52052-1

Gouvernement du Canada

Government of Canada

INTRODUCTION

Devant le souci exprimé par beaucoup de Canadiens, spécialement les femmes, qui se demandent si l'appareil de revenu de retraite est suffisant et juste, le Gouvernement du Canada soumet au débat un certain nombre de propositions en vue de la réforme du système. Ces propositions seront transmises à un comité parlementaire qui s'inspirera, au moment de formuler ses recommandations, du point de vue qu'auront eu la possibilité de faire connaître dans ce cadre les intéressés et le grand public.

Le gouvernement invite tous les Canadiens et toutes les Canadiennes à examiner les mesures proposées, et à dire les moyens qui selon eux permettraient de les améliorer. Ce n'est que grâce à la coopération de tous qu'il pourra être tenu compte de l'entière diversité des circonstances, et que l'opportunité de ces mesures pourra être bien évaluée.

LES PENSIONS: LACUNES DES RÉGIMES ACTUELS EN CE QUI REGARDE LES FEMMES

Assurer aux femmes un revenu de retraite suffisant: tel est l'impératif à respecter dans la concertation qui se déroule actuellement sur la réforme des pensions. Si les régimes renferment peu de dispositions ouvertement discriminatoires à l'égard des femmes, l'application n'en aboutit pas moins au versement de prestations beaucoup trop faibles dans leur cas.

Comparé à l'homme, la femme sur le marché du travail

- est moins souvent protégée par un régime de l'employeur (à peine plus du tiers de la main-d'oeuvre féminine adhère à ce genre de régime). Cette carence de protection découle en partie du fait que les femmes, habituellement, se retrouvent surtout dans des entreprises de moindre envergure dont le personnel n'est pas syndiqué et qu'elles travaillent à temps partiel (près des trois quarts des travailleurs à temps partiel sont des femmes); de plus, elles sont d'ordinaire dans les industries et les occupations à bas salaire où il y a moins de chances que les employeurs offrent un régime de retraite;
- risque plus de perdre la protection de retraite des régimes privés parce que les rentes ne sont pas toujours transférables et qu'il y a une plus grande mobilité de la main-d'oeuvre féminine;
- gagne généralement moins, le salaire de la travailleuse moyenne représentant 58 p. cent de celui du travailleur moyen, et l'écart n'a pas changé ces dernières années; de ce fait, la femme touche des prestations de retraite moins élevées;
- est plus désavantagée par l'absence de dispositions qui prévoient l'indexation en fonction de l'inflation dans les régimes de l'employeur, parce que la valeur des prestations se détériore d'une manière plus appréciable au fil des années, les femmes vivant en moyenne plus longtemps que les hommes.

Le nombre nettement accru de femmes dans la population active, ces dernières années, n'a fait que montrer davantage les failles du système en ce qui les concerne.

En outre, de différentes manières, les régimes de retraite actuels ne permettent pas de reconnaître la contribution égale de la femme, qu'elle soit ou non sur le marché du travail, dans le mariage. Les régimes de retraite pas plus que les mesures d'assistance fiscale mis en oeuvre actuellement ne conviennent aux modes d'activité types dans le cas de beaucoup de femmes. Ainsi,

- les prestations des régimes de l'employeur ne sont pas en général partagées entre les conjoints qui divorcent ou se séparent, ni évaluées équitablement au moment du règlement; le problème est d'autant plus sérieux qu'un mariage sur trois se termine maintenant par un divorce;
- pratiquement tous les régimes, y compris le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, ont été conçus de façon à garantir des prestations plus élevées au cotisant (le plus souvent un homme) qu'au conjoint survivant (le plus souvent une femme);
- peu de régimes de l'employeur prévoient le versement de prestations suffisantes aux survivants; dans le cas du Régime de pensions du Canada, du Régime de rentes du Québec et de certains régimes privés, le survivant perd ses droits s'il se remarie;
- les femmes qui ne sont pas au travail n'ont généralement aucune protection en cas d'invalidité, et leur conjoint n'est pas protégé si elles meurent;
- les femmes assument généralement une plus grande part de responsabilité à l'égard du soin des enfants, et surtout quand ceux-ci sont jeunes, elles se retrouveront habituellement dans un emploi moins rémunéré, de sorte que la participation aux régimes de retraite est moindre également; de plus, pour beaucoup, les limites mises actuellement sur les cotisa-

tions déductibles d'impôt versées aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) ne laissent aucune latitude pour rattraper, plus tard, les périodes antérieures où l'épargne en vue de la retraite a été réduite.

Pareille situation vient limiter la protection dans le cas des femmes, si bien que beaucoup doivent s'en remettre dans une plus grande mesure aux programmes publics. Il est généralement reconnu que le revenu assuré aux personnes âgées dans le cadre des programmes fédéraux de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti est insuffisant pour les pensionnés seuls, dont la plupart sont des femmes.

LA PERSPECTIVE EST-ELLE PLUS SOURIANTE?

Selon certains, la situation perdra de sa gravité du fait qu'un nombre croissant de femmes se mettent à travailler, qu'elles demeurent actives plus longtemps et sont en mesure de se constituer une meilleure rente. Les prestations de retraite que touchent les femmes augmenteront aussi à mesure que les régimes de l'employeur, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec atteindront leur rythme de croisière. Mais en dépit de cela, la situation de la femme par rapport aux régimes de retraite ne changera pas de façon aussi radicale que certains l'entrevoient. Voici ce qui se passerait, par exemple, dans le cas de trois femmes âgées actuellement de 80, 55 et 30 ans.

Il est probable que la femme de 80 ans n'aura jamais été sur le marché du travail ou n'y aura passé que peu d'années. En raison de son âge, elle n'aura jamais, pas plus que son mari, touché de prestations du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec, ni cotisé à un régime de l'employeur. Même si tel avait été le cas, la valeur des prestations serait infime, et aurait baissé du fait de l'inflation. Si elle est veuve, cette femme n'aura vraisemblablement pas été admise à la prestation de survivant. La valeur de l'assurance-vie et des sommes mises de côté en prévision de la retraite se sera aussi amenuisée et cette femme n'aura probablement pas beaucoup d'autre revenu que sa pension de sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti.

La femme de 55 ans sera vraisemblablement dans une situation un peu plus confortable au moment d'atteindre l'âge de 65 ans. Il se peut qu'elle ait travaillé pendant quelques années, mais il est probable qu'elle n'aura pas touché de prestations importantes, soit du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec, soit d'un régime de l'employeur. Environ le tiers seulement des femmes qui ont en ce moment entre 55 et 64 ans sont sur le marché du travail. Il y a de bonnes chances que les prestations que touche le mari de la femme de 55 ans en vertu d'un régime privé aident celle-ci à maintenir son niveau de vie tant qu'il vivra. Mais s'il meurt, le régime auquel il adhérait ne prévoit probablement pas de prestations de survivant. Cette femme subira donc une baisse appréciable de revenu et elle devra compter sur les prestations du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec, sur la pension de sécurité de la vieillesse, et sur le supplément de revenu garanti si, comme c'est fort probable, elle n'avait pas beaucoup d'épargne.

Qu'en sera-t-il de la femme de 30 ans qui s'attend à prendre sa retraite vers 2015? De toute évidence, elle trouvera difficile de prévoir avec certitude ce que lui réserve l'avenir, mais si le système de retraite demeure ce qu'il est, elle aussi éprouvera probablement de graves difficultés à la retraite. Elle peut s'attendre à passer dans un emploi rémunéré la plupart des années avant l'âge de la retraite, mais à moins de changements majeurs dans la situation de l'embauche, ce sera habituellement dans les industries et les occupations où les salaires sont relativement bas, et souvent à temps partiel. Elle ne sera probablement pas protégée par un régime de retraite de l'employeur, de sorte que le revenu qu'elle touchera d'une rente privée ne sera pas très élevé. Le fait d'avoir changé d'emploi l'aura vraisemblablement empêchée d'accumuler des crédits de retraite même si elle est protégée par un régime de l'employeur. Advenant la dissolution du mariage, la plus grande partie des prestations de retraite ira à son mari, les crédits n'étant pas considérés comme un avoir familial la plupart du temps. Si son mari meurt, les carences relatives aux prestations de survivant l'empêcheront de retirer une juste part de ces crédits. Par contre, elle touchera de plein droit, en vertu du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec, une prestation de retraite et, le cas échéant, des prestations de survivant plus fortes.

En somme, la femme de 30 ans aura une retraite plus confortable que ses aînées du fait des prestations plus élevées qu'elle touchera du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec. À cause des failles qui existent dans les régimes de l'employeur et du mal qu'elle aura eu à épargner en vue de la retraite,

cependant, elle pourra encore voir son niveau de vie baisser radicalement quand elle prendra sa retraite.

LES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Dans le document intitulé *De meilleures pensions pour les Canadiens*, le Gouvernement du Canada soumet au débat un certain nombre de propositions qui permettraient de combler bien des lacunes dans l'appareil de revenu de retraite. Pour les femmes d'aujourd'hui, la retraite apparaîtrait nettement plus souriante si les mesures proposées étaient mises en oeuvre par les différents échelons de gouvernement.

Les propositions reposent sur trois principes:

- Garantir aux Canadiens âgés un revenu minimum raisonnable.
- Offrir aux Canadiens des possibilités et des modalités équitables pour préparer leur retraite.
- Donner aux Canadiens une chance raisonnable d'éviter un bouleversement grave de leur niveau de vie à la retraite.

Le Gouvernement du Canada reconnaît que le revenu assuré à certains Canadiens âgés, surtout des femmes, en vertu du programme de pensions de sécurité de la vieillesse et du programme de supplément de revenu garanti, est trop bas. Il veut améliorer la situation de ces retraités dès que les ressources le permettront. La mesure profiterait spécialement aux nombreuses femmes qui, aussi bien maintenant que plus tard, ne peuvent compter que sur ces programmes.

Les propositions de réforme qui découlent du principe de l'équité revêtent une importance particulière pour les femmes qui ne sont pas encore à la retraite. Les crédits de retraite pourraient être vus comme des biens qui appartiennent aux travailleurs et, de plus, comme un avoir familial commun. La mesure garantirait que les conjoints sont traités comme des partenaires égaux, et que chacun des deux touche sa juste part des prestations de retraite.

Les régimes de l'employeur pourraient prévoir obligatoirement:

- l'acquisition des crédits de retraite après deux ans (les salariés pourraient toucher les prestations auxquelles leur donnent droit les cotisations patronales et les leurs);
- la possibilité pour les travailleurs qui changent d'emploi de transférer leurs crédits de retraite (les rentes seraient transférables);
- à la dissolution du mariage, le partage entre les conjoints des crédits de retraite que ceux-ci ont accumulés pendant la vie commune, tel que déterminé par une ordonnance du tribunal, ou un jugement de divorce ou de séparation; une disposition analogue visant les REER sera bientôt en vigueur;
- une protection appréciable des prestations pour tenir compte du taux d'inflation;
- le versement des prestations de retraite et des prestations de survivant pendant la vie des deux conjoints; si le décès survenait avant la retraite, les survivants pourraient avoir droit à la valeur intégrale des crédits de retraite acquis par le conjoint;
- le maintien des prestations de survivant quand le conjoint survivant se remarie;

- la divulgation, au membre et aussi au conjoint, de renseignements plus complets au sujet des prestations et de l'état financier du régime.

De plus, tous les travailleurs à temps plein comme à temps partiel au service d'employeurs ayant un régime de rentes pourraient être tenus d'adhérer à ce régime.

Il pourrait en outre devenir obligatoire que les régimes à cotisation fixée d'avance garantissent, comme c'est déjà le cas pour les régimes à prestations déterminées, le versement de prestations égales aux hommes et aux femmes grâce aux rentes achetées. Actuellement, les femmes touchent des prestations mensuelles moindres du fait qu'elles vivent en moyenne plus longtemps que les hommes.

Le Gouvernement du Canada soumet d'autres propositions, décrites dans le document, qui aideraient les hommes et les femmes à mieux préparer financièrement leur retraite.

Des comptes de pension enregistrés (CPE) pourraient être institués, entre autres mesures, afin d'augmenter la transférabilité des rentes. Les CPE seraient analogues aux REER, sauf qu'ils ne pourraient pas être retirés avant la retraite. Chacun pourrait avoir un CPE qui pourrait être transféré d'un établissement financier à un autre.

Un système de limites plus justes et plus complètes sur les cotisations déductibles d'impôt pourrait être établi dans le but de laisser plus de latitude aux gens qui commencent à épargner relativement tard dans leur vie active et à ceux qui sont longtemps sans emploi. Pour ceux qui veulent cotiser au compte d'épargne-retraite de

leur conjoint, des cotisations additionnelles déductibles d'impôt pourraient être permises.

Les révisions apportées aux régimes de l'employeur et aux mesures d'assistance fiscale profiteraient davantage aux femmes jeunes, qui pourraient ainsi se constituer elles-même de meilleures rentes. Les femmes mariées acquerraient une part équitable des crédits de retraite de leur conjoint advenant le décès de celui-ci ou la dissolution du mariage.

Le Gouvernement du Canada soumet également pour le Régime de pensions du Canada plusieurs améliorations que le Gouvernement du Québec pourrait aussi incorporer à son régime de rentes. Les plus importantes à l'égard des femmes sont les suivantes:

- la clause d'exclusion pour élever des enfants serait mise en oeuvre, ce qui permettrait au parent qui reste au foyer pour prendre soin d'enfants de moins de sept ans, de le faire sans perdre ses crédits. La clause est déjà opérante dans le cadre du Régime de rentes du Québec, mais l'Ontario s'est jusqu'ici opposée à ce qu'elle soit appliquée en vertu du Régime de pensions du Canada;
- le maximum des gains assurés par le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec s'élèverait plus vite que prévu dans la loi au seuil du salaire moyen dans l'industrie.

D'autres changements à la structure des prestations de survivant du Régime de pensions du Canada pourraient aussi être envisagés. Ainsi,

- le partage des crédits de retraite, maintenant autorisé en cas de divorce, pourraît être étendu en

reconnaissant ces crédits comme un avoir commun. Les crédits pourraient être divisés, ce qui attribuerait à chacun des conjoints la moitié de ceux de l'autre, s'ils sont séparés depuis au moins trois ans ou quand l'un des deux meurt, quand le jeune conjoint atteint l'âge de 65 ans ou quand l'un ou l'autre devient invalide;

- les prestations versées actuellement aux survivants de plus de 65 ans pourraient être remplacées par une rente payée la vie durant, égale à 60 p. cent de la retraite du conjoint décédé, après division des crédits. Cela correspondrait en fait à une rente égale à 80 p. cent du revenu des prestations combinées du Régime de pensions du Canada touchées antérieurement. Les prestations pourraient aussi continuer d'être versées après le remariage du conjoint survivant et le montant de la rente de retraite et de la rente de survivant combinées pourrait dépasser le plafond de la prestation de retraite maximum alors en vigueur;
- pour les conjoints survivants de moins de 65 ans, il faudrait songer à remplacer la structure actuelle par une structure à deux volets qui comprendrait une prestation de transition, de courte durée, et une rente permanente, ce qui les aiderait à s'adapter à leur nouvelle situation. Bien des structures de prestations sont possibles à cet égard et le gouvernement incite les intéressés à faire connaître leur point de vue au sujet de la meilleure à adopter.

Même si toutes ces propositions doivent profiter aux femmes en général, elles ne s'attaquent pas directement au problème que signifie la très faible protection garantie aux travailleuses par les régimes de l'employeur. Pour protéger ces travailleuses, une extension des régi-

mes de retraite afférents aux gains, dans le secteur public ou le secteur privé, pourrait être envisagée. Il n'y a de toute évidence pas de consensus chez les Canadiens au sujet de cette question complexe. Les gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, de même que les neuf associations d'entreprise qui ont préparé le rapport unanime sur la réforme des pensions publié en août 1982, ont laissé entendre qu'aucune extension des modalités de retraite obligatoires ne s'impose pour l'instant. Par ailleurs, le Congrès canadien du travail et le Comité national d'action sur le statut de la femme ont demandé que soit augmentée d'une manière appréciable la portée du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. La question fondamentale que doivent se poser les Canadiens et le comité parlementaire, c'est l'extension qu'il faudrait peut-être donner aux modalités de retraite obligatoires.

RENTES POUR LES PERSONNES AU FOYER

Un certain nombre d'autres formules ont été proposées pour augmenter les rentes dans le cas des conjoints, surtout les personnes au foyer qui ne sont pas dans la population active rémunérée. Le gouvernement n'a toutefois pas vu de solutions qui ne comportent des failles importantes. Par exemple, certains ont proposé le versement, par les conjoints au foyer, de cotisations au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec afin de suppléer la prestation de base de la sécurité de la vieillesse. Une proposition voudrait, plus précisément, que le conjoint qui touche le salaire le plus élevé verse des cotisations supplémentaires, fondées sur

la moitié du salaire moyen, pour l'autre conjoint qui n'a pas de gains ou dont les gains sont inférieurs à la moitié du salaire moyen. La mesure créerait toutefois des inégalités profondes. Ce sont les femmes qui se chargent de la plupart des travaux domestiques, qu'elles soient ou non dans la population active rémunérée. Il serait donc injuste que les cotisants du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec en général ou les conjoints en particulier financent le versement de prestations pour le travail de maison aux femmes qui restent au foyer, et pas à celles de ces dernières qui font aussi partie de la population active rémunérée.

Les régimes de retraite ont d'un autre côté pour fonction de compenser la perte des gains d'emploi dans le cas des particuliers et des couples qui prennent leur retraite. C'est pourquoi, par exemple, des cotisations ne peuvent pas être versées à l'égard du revenu de placement du fait qu'aucune réduction radicale de ce genre de revenu ne survient à la retraite. De même, le travail ménager et les autres tâches ayant une valeur économique, que les particuliers et les couples accomplissent pour eux-mêmes, ne cessent pas brusquement quand ceux-ci quittent la population active rémunérée. Aussi, on ne peut pas s'attendre que les années passées à ce travail soient vues comme des années de services cotisables dans le cadre des régimes.

La mise en oeuvre d'un régime obligatoire comme celui qui est proposé pourrait plus que doubler les cotisations au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec pour la plupart des couples à un seul salarié. Beaucoup auraient du mal à verser ces cotisations, surtout quand les taux montent, nécessairement, pour payer les prestations promises en ce moment. Dans

le cas de bon nombre de couples et de leurs enfants, ce sont alors les nécessités immédiates qui en souffriraient.

Un objectif des mesures qui sont proposées est d'assurer aux personnes au foyer des rentes de plein droit. Cet objectif serait atteint, pourtant, par le moyen des propositions relatives à la division des crédits de retraite pour les régimes publics et les régimes privés, de la proposition qui viendrait étendre les prestations de retraite des régimes de l'employeur de manière qu'elles soient versées pendant tout le temps que vivent les deux conjoints, et de la proposition visant à restructurer les prestations du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. Ces propositions se fondent sur le point de vue qui veut que les crédits soient des avoirs familiaux communs et qu'il faille protéger le niveau de vie des deux conjoints. Les personnes au foyer seraient cependant parmi les grands bénéficiaires des mesures de réforme proposées.

La protection facultative pourrait être offerte aux personnes au foyer dans le cadre du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. Si cela se faisait, les cotisations que devraient verser et les prestations que pourraient toucher un particulier ou un couple seraient les mêmes que si la protection était obligatoire. Mais les femmes n'auraient pratiquement aucune garantie que les cotisations seront versées; elles continueraient de dépendre de leur mari. Dans la plupart, sinon la totalité des cas, le conjoint salarié choisirait vraisemblablement de ne pas le faire, de sorte que beaucoup de femmes (ou de maris, quand c'est la femme qui est le soutien) n'auraient pas plus de protection que maintenant, et problablement seuls ceux et celles dont le conjoint a un revenu élevé en profiteraient. À défaut de

cette formule, un nouveau mécanisme d'épargne-retraite, le compte de pension enregistré (CPE), et le système de limites plus justes et plus complètes dont il a été question précédemment visant l'exonération fiscale au titre de l'épargne-retraite, pourraient laisser une plus grande latitude de verser des cotisations facultatives au CPE du conjoint que ce n'est le cas actuellement pour les REER.

CONCLUSION

Le Gouvernement du Canada soumet au débat des propositions en vue de réformer tant les régimes de retraite de l'employeur que le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, ainsi que des propositions pour apporter des changements à la Loi de l'impôt sur le revenu, afin d'élargir les possibilités d'épargner en vue de la retraite. Si elles sont adoptées par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, les mesures proposées amélioreraient sensiblement la situation des femmes à la retraite. Il y a un point à reconnaître toutefois: la concentration persistante de femmes dans les industries et les occupations où les salaires sont bas, de même que les écarts qui existent entre les salaires des hommes et ceux des femmes, continueraient d'agir sur les rentes afférentes aux gains qui sont payées. Il faudrait poursuivre résolument la recherche d'une solution à ces problèmes, qui ne sont pas en soi une question de rentes.

Le Gouvernement du Canada veut améliorer, dès que les ressources le permettront, la situation des personnes âgées qui ont un revenu insuffisant. Les femmes âgées qui dépendent exclusivement des programmes

publics pour vivre seront ainsi aidées d'une manière appréciable.

Pour les modalités de retraite facultatives, le Gouvernement du Canada soumet aussi au débat d'autres améliorations qui avantageraient les femmes, à savoir: donner plus rapidement le droit aux prestations des régimes de retraite de l'employeur, permettre de transférer les prestations, protéger les prestations contre l'inflation, reconnaître les droits des conjoints en divisant les crédits de retraite à la rupture du mariage, en payant des prestations de survivant et en divulguant davantage de renseignements aux deux conjoints. Les régimes à cotisation fixée d'avance pourraient garantir des prestations égales aux hommes et aux femmes. Une plus grande latitude pourrait être laissée aux particuliers qui veulent verser des cotisations au compte de pension enregistré de leur conjoint. Une latitude plus grande d'épargner en vue de la retraite pourrait être donnée aux gens qui ne peuvent commencer à le faire que tard dans leur vie active ou encore à ceux qui laissent la population active pendant un temps; ce sont les travailleurs indépendants et les femmes qui devraient en ce cas y gagner le plus. Les régimes de l'employeur pourraient être tenus de protéger tous les travailleurs à temps plein ou à temps partiel.

Plusieurs changements aux régimes de rentes publics afférents aux gains, qui aideraient les femmes non encore à la retraite, sont enfin décrits dans le document. Parmi les améliorations au sujet desquelles le public est invité à donner son point de vue et que le comité parlementaire devra examiner, il y aurait notamment de meilleures prestations de survivant et l'extension du partage des crédits pour permettre aux deux conjoints de participer pleinement aux avantages du Régime

de pensions du Canada. La question de la clause d'exclusion pour élever des enfants, qui reste à ratifier, continuera d'être débattue avec le Gouvernement de l'Ontario.

D'une manière plus générale, il n'y a pas de consensus au sujet de l'extension des modalités de retraite obligatoires. Il s'agit là de la question fondamentale à laquelle doivent s'attaquer le comité parlementaire et tous les Canadiens.

Le Gouvernement du Canada ne peut pas assurer seul la mise en oeuvre de la plupart des changements proposés. Les provinces ont l'autorité sur les régimes de l'employeur qui couvrent environ 90 p. cent de la population active, tandis que ceux qui protègent les 10 p. cent restants relèvent du gouvernement fédéral. Celui-ci et les deux tiers des provinces comptant les deux tiers de la population doivent approuver les changements à apporter au Régime de pensions du Canada. Le Gouvernement du Québec est naturellement responsable du Régime de rentes du Québec.

Le Gouvernement du Canada espère que toutes les instances travailleront ensemble à assurer de meilleures pensions aux Canadiennes.